MGPP®
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PUBLICAS
INGENIERIA INDUSTRIAL | UNIVERSIDAD DE CHILE

TÓPICOS DE ECONOMÍA INTERNACIONAL IN70Z.02

Tópico IV: Acuerdos comerciales preferenciales

Profesor: Sebastián Herreros
25 de abril de 2012

TEMAS DE LA CLASE DE HOY

1. Breve marco conceptual
   - Racionalidad de la integración económica
   - Categorías de la integración económica
2. Los acuerdos comerciales preferenciales
   - Evolución histórica
   - Beneficios y costos
   - Cambios en la racionalidad de los acuerdos
3. La experiencia de Chile
4. Conclusiones

BREVE MARCO CONCEPTUAL

ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

- **Integración económica:** *"El proceso a través del cual se eliminan las barreras económicas entre los mercados de varios países como resultado de acuerdos institucionales"* (Raúl Hernández, en J.A. Alonso, Lecciones de Economía Internacional, Lección 10)
- Los **efectos** de la integración pueden ser **estáticos** (de una sola vez) o **dinámicos** (prolongados)
- Las **medidas** para promover la integración pueden ser:
  - **Negativas:** Eliminación de obstáculos a las transacciones
  - **Positivas:** Coordinación o centralización de políticas económicas, establecimiento de instituciones comunes

JERARQUÍA TRADICIONAL DE LAS MODALIDADES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Modalidad	Barreras afectadas	Mercados afectados	Principales políticas afectadas
Zona de libre comercio	Aranceles y cuotas	Bienes	Reglas de origen
Unión aduanera	Aranceles y cuotas internas y externas	Bienes	Política comercial
Mercado común	Aranceles, cuotas, barreras técnicas, subvenciones	Bienes, servicios y factores	Política comercial, de competencia y otras
Unión Económica	Ídem MC + políticas económicas	Bienes, servicios y factores	Todas, excepto monetaria y cambiaria
Unión Económica y Monetaria	Todas	Bienes, servicios y factores	Todas

Fuente: Adaptado de R. Hernández, en J.A. Alonso (2005), Lección 10.

LOS EFECTOS ESTÁTICOS DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL

- **Debate tradicional: Creación versus desviación de comercio (J. Viner)**
  - **Creación:** Sustitución de productos nacionales más caros por productos importados más baratos
  - **Desviación:** Se sustituyen importaciones baratas de países no miembros por importaciones más caras de los países socios
- **En general, la creación será mayor (y la desviación menor):**
  - Mientras mayor sea el comercio entre los socios previo a integrarse
  - Mientras mayor sea el espacio económico creado al integrarse
  - Mientras mayores sean las barreras pre-integración (y menores post-integración)
  - Mientras más próximas sean las estructuras productivas de los socios (y más diferenciadas con el resto del mundo)
- **Siempre hay costos de ajuste** (aunque en el agregado prime la CC)

LOS EFECTOS DINÁMICOS DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL

- Son los que **alteran el potencial de crecimiento** de forma permanente
- Hoy son considerados **más importantes que los efectos estáticos**
- Se manifiestan en escenarios de **competencia imperfecta**, de 3 maneras:

1. **Aprovechamiento de economías de escala**
   - Reducción de costos en industrias ya establecidas
   - Alcanzar escalas mínimas para entrar en industrias con altas barreras a la entrada
   - Aceleración del proceso de innovación tecnológica
2. **Estímulo a la competencia**
   - Sin perder los beneficios de empresas de mayor tamaño
3. **Aumento de la variedad de bienes y servicios**
   - Creación de comercio intraindustrial

LAS ETAPAS MÁS AVANZADAS DE LA INTEGRACIÓN

- Integración de los **mercados del trabajo**
- Integración de los **mercados financieros**
- Mientras más sofisticada la integración, mayor es la importancia de las medidas positivas
- **Coordinación -> Armonización ->Unificación de legislaciones nacionales** (reglamentos técnicos, ayudas de Estado, fusiones, etc.)
- **Política monetaria común:** moneda común, un solo tipo de interés determinado por un banco central supranacional, coordinación políticas fiscales
- Principal (y casi única) experiencia: la **UE**
  - No todos sus miembros participan de la Zona Euro
  - Resistencia gobiernos a ceder competencias en temas clave
  - UEM sujeta a fuertes cuestionamientos: ¿Tiene sentido una sola política monetaria para países muy distintos? ¿Y manteniendo políticas fiscales independientes?

LOS ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES

Evolución histórica del regionalismo

- Uniones aduaneras y TLCs fueron permitidos desde el comienzo por el GATT (Art. XXIV):
  - Si abarcan "lo esencial de los intercambios comerciales"
  - Si no implican aumento de barreras frente a terceros
- **Primera ola de regionalismo** (1950s-mediados 1980s):
  - UE: Creación (1957); adopción arancel externo común (1968); ingreso R. Unido (1973), Grecia (1981); España y Portugal (1986)
  - En A. Latina desde los 60, bajo lógica de ISI: ALADI, CAN, etc.
- **Segunda ola de regionalismo** (mediados 1980s a mediados 1990s):
  - Estados Unidos "se convierte" al regionalismo (TLC con Canadá)
  - Motivada por temor ante bloques cerrados en Europa (Mercado Único Europeo) y América del Norte (NAFTA)
  - En A. Latina: Regionalismo abierto sigue a la apertura unilateral: Creación MERCOSUR (1991), relanzamiento CAN (1993), etc.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL REGIONALISMO (CONT.)

- **Tercera ola de regionalismo** (desde mediados 1990s)
  - Aparecen los acuerdos Norte-Sur (tras NAFTA)
  - Asia se suma a la tendencia: Japón, Corea, Hong Kong, Singapur, Australia, etc.
  - Agenda se amplía: servicios, inversión, propiedad intelectual, etc.
  - Negociaciones se multiplican por:
    - Aparición de nuevos países tras caída de la URSS y proceso de ampliación de la UE
    - Aumento de países interesados en negociar acuerdos preferenciales
  - Hoy: más de 300 acuerdos notificados, todos los países participan (excepto Mongolia)
  - Enorme diversidad: i) N-N, S-S, N-S; ii) bilaterales, plurilaterales; iii) intra-regionales y trans-regionales; iv) con muy variada cobertura temática
  - Preocupación por *spaghetti bowl*, aumento costos de transacción en comercio internacional

GRAN PARTE DE A. LATINA SE HA EMBARCADO EN TLCS CON SOCIOS EXTRARREGIONALES

	EE.UU.	UE	Canadá	EFTA	Japón	China	Corea
Chile	X	X	X	X	X	X	X
Colombia	X	X	X	X			NEG
Costa Rica	X	X	X	X		X	
A. Central	X	X	X	X			
México	X	X	X	X	X		
Perú	X	X	X	X	X	X	X
MERCOSUR		NEG					

Fuente: OEA.
X: En vigor – X: Firmado – X: Negociación concluida exitosamente – NEG: En negociaciones.

¿Por qué los países negocian acuerdos preferenciales?

- Obtener/consolidar acceso preferencial a mercados relevantes
  - Evitar escalonamiento arancelario, crestas arancelarias
  - Evitar quedar peor que competidores en dichos mercados
  - Negociaciones OMC percibidas como lentas y menos ambiciosas
- Acceder a insumos y bienes de capital más baratos
- “Amarrar” reformas unilaterales (o inducirlas)
- Mejorar atractivo para atraer inversiones y tecnología
- Reducir riesgo país, costo de financiamiento en el exterior
- “Importar” instituciones/prácticas de países desarrollados
  - Ej. Aduanas, compras públicas, requisitos sanitarios
- Política exterior

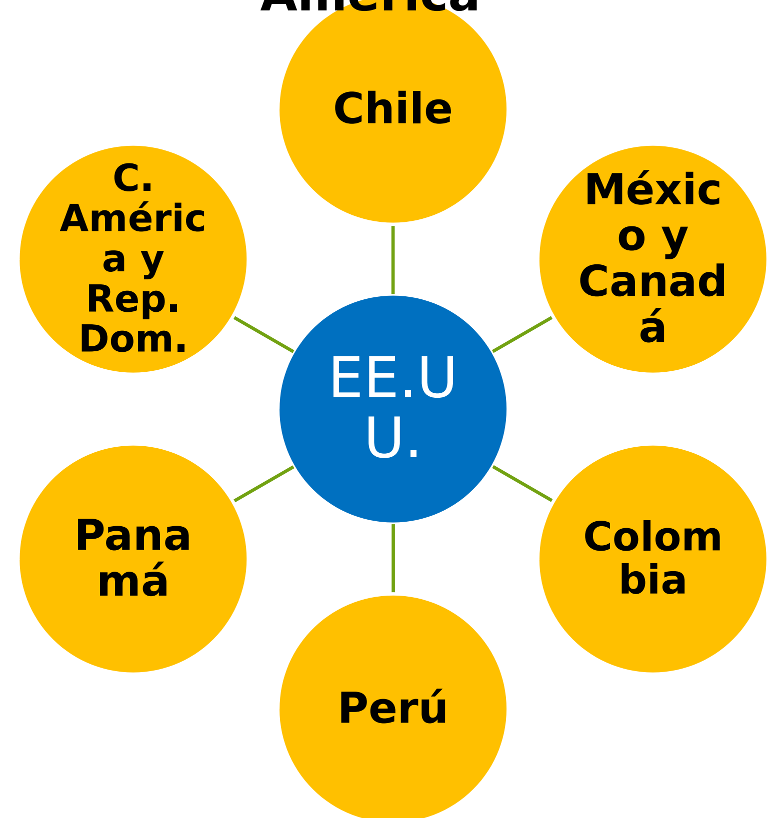
¿CUÁLES HAN SIDO LOS PRINCIPALES COSTOS?

- En sus TLCs con países industrializados (especialmente EE.UU.) los países latinoamericanos han aceptado:
  - Disciplinas estrictas (TRIPs-plus) en propiedad intelectual
  - Mecanismos de solución de controversias inversionista-Estado
  - Prohibición de un mayor número de “requisitos de desempeño” para la IED que en acuerdo TRIMS
  - Cláusulas laborales y medioambientales que en algunos casos pueden limitar la autonomía nacional
  - Apertura de sus mercados de compras públicas
- Reducción de márgenes de maniobra para conducir algunas políticas públicas
  - Industrial, salud, innovación, ambiental, laboral, servicios básicos

LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL TIENEN DIVERSOS IMPACTOS SOBRE LOS TLCS

- Disminución generalizada de aranceles en el mundo por rebajas unilaterales y TLCs
  - Arancel medio mundial (2009) = 4%
- A medida que los TLCs proliferan, se reduce su valor en términos relativos
- Surgimiento esquemas "hub and spoke" no es el más indicado en un mundo de cadenas de valor:
  - Solo puedo acumular origen con mi socio en el TLC pero mis proveedores pueden no ser parte del acuerdo

Red de TLCs de EE.UU. en América



¿Cuáles son las implicancias para la agenda de los acuerdos?

- Más importante que tener muchos TLCs bilaterales es participar en espacios económicos amplios e integrados
  - Reemplazar muchos acuerdos pequeños por pocos acuerdos grandes
  - Conectar acuerdos existentes mediante acumulación de origen
  - Cláusulas de adhesión
- Preferencias arancelarias pierden importancia como motivación para negociar TLCs
- Mayor énfasis en obstáculos regulatorios al comercio y la inversión (disminuir costos de transacción de empresas que participan en cadenas de valor)
  - Servicios
  - Inversión
  - Propiedad intelectual
  - Coherencia regulatoria
  - Facilitación del comercio

LA EXPERIENCIA DE CHILE

UN PILAR CENTRAL DE LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN COMERCIAL DE CHILE

- 2012: 21 acuerdos comerciales con 58 países
- Acceso preferencial al 63% de la población y 86% del PIB mundial
  - **América Latina:** MERCOSUR, Centroamérica, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, México
  - **Europa:** UE (27), EFTA (4), Turquía
  - **América del Norte:** EE.UU., Canadá
  - **Asia Pacífico:** China, Japón, Corea, Malasia, Australia, India (acuerdo de alcance parcial), P4 (Brunei, Nueva Zelandia, Singapur), Vietnam
- Negociaciones actuales: Hong Kong, Tailandia, TPP
- Interés en negociar con Rusia, Indonesia, Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico

ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN

- Definición de “objetivos ofensivos”, “defensivos” y de “líneas rojas”
- Importancia de una estrecha coordinación:
  - Intergubernamental
  - Con el sector privado
  - Con la sociedad civil
  - Con el Congreso
- Conciliación de intereses sectoriales
  - Agricultura versus el “resto”
  - Agricultura
    - Moderna y de X; frutas, agroindustria, forestal, vinos
    - Tradicional y orientada al mercado interno: trigo, granos, arroz, aceites, carnes y lácteos (de la época)
- Tener en cuenta impactos sobre políticas públicas

ADMINISTRACIÓN DE LOS ACUERDOS

- Administración corriente
  - Seguimiento de obligaciones propias y de la contraparte
  - Monitoreo de los Comités del TLC: calendario de reuniones, agenda, temas pendientes
  - Evaluación periódica de su funcionamiento
  - Atención de quejas y sugerencias privadas
  - Coordinación con diversas agencias de gobierno
- Aprovechamiento de oportunidades
  - Difusión de contenidos del TLC (ej. reglas de origen, normas técnicas, requisitos SPS, oportunidades en compras públicas, uso de las cuotas, visas, etc.)
  - Detección y difusión de oportunidades de negocios
- Gestión de contenciosos
  - Prevención
  - Monitoreo y seguimiento
  - Coordinación público-privada

TLC Chile-Estados Unidos: Capítulos negociados

- Acceso a mercados
- Procedimientos aduaneros
- Reglas de origen
- Normas sanitarias y fitosanitarias
- Normas Técnicas
- Salvaguardias
- AD y der. compensatorios
- Servicios
- Telecomunicaciones
- Inversiones
- Servicios financieros
- Ingreso temporal personas de negocios
- Política de competencia
- Compras públicas
- Comercio electrónico
- Propiedad intelectual
- Aspectos laborales
- Medio ambiente
- Aspectos institucionales
- Solución de controversias

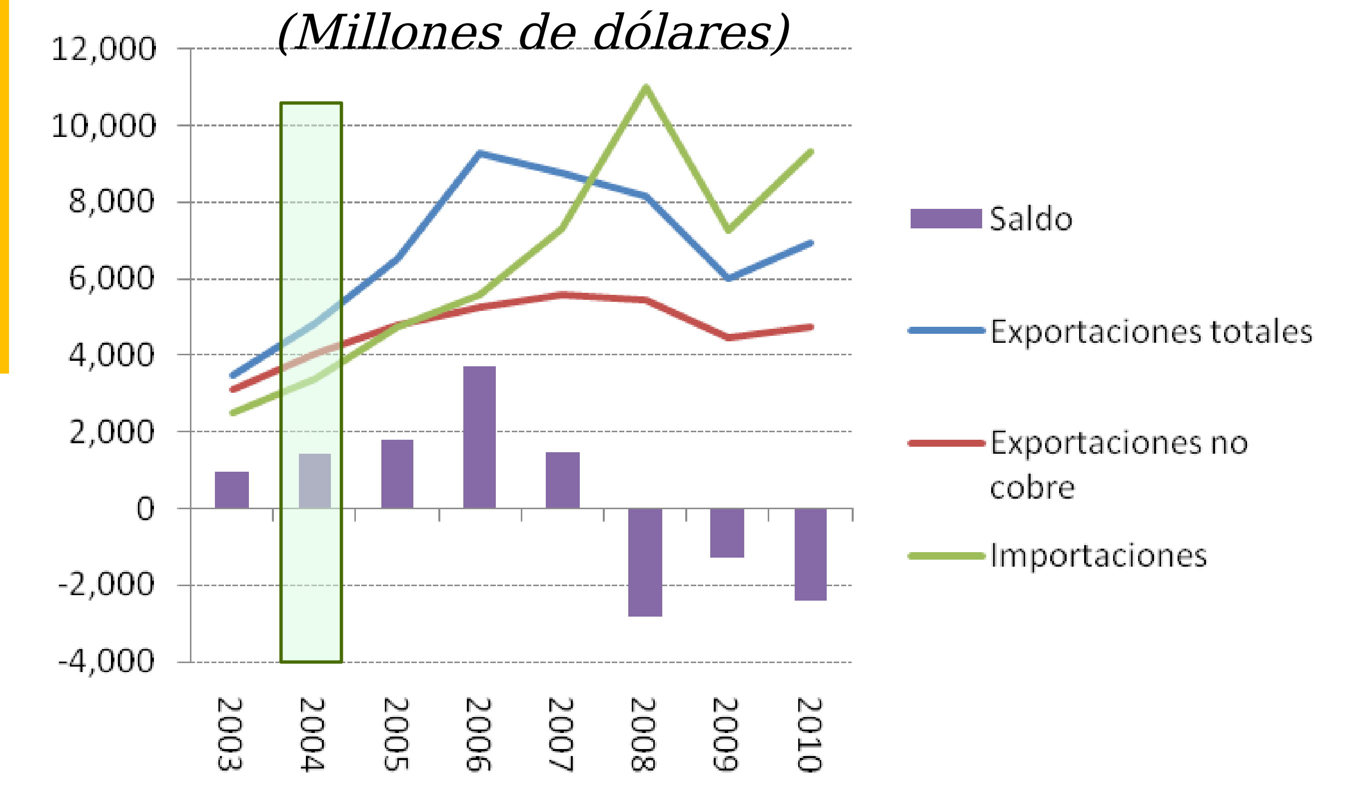
ACUERDO "SIN PERDEDORES" EN LO COMERCIAL

- Carácter complementario de la relación comercial
  - Superávit en rubros primarios y en industriales intensivos en M.O.
  - Déficit en industria (Productos metálicos, maquinarias y equipos)
- Dinamismo de X no tradicionales:
  - Salmón, vinos, puertas, muebles de dormitorio, jugo de manzanas, neumáticos, sal, semillas de maíz
- Sectores productivos mostraron favorable percepción en Congreso
  - Minería, Pesca, Forestal, Agricultura, Industria, Servicios, Comercio
- Agricultura es la gran ganadora
  - Frutas, lácteos, vinos, carnes rojas y blancas, agroindustria, etc.
  - De las 50 principales X agrícolas, 45 ingresaron con arancel 0 inmediato
- **Puntos de preocupación:** propiedad intelectual, inversión (restricciones al encaje, solución de controversias I-E)

NO COBRE SON MAYORITARIAS EN LOS ENVÍOS DE CHILE

Para Chile, EE.UU. es principal destino X de alimentos (20%) y vinos (18%)

Comercio Chile-EE.UU., 2003-2010

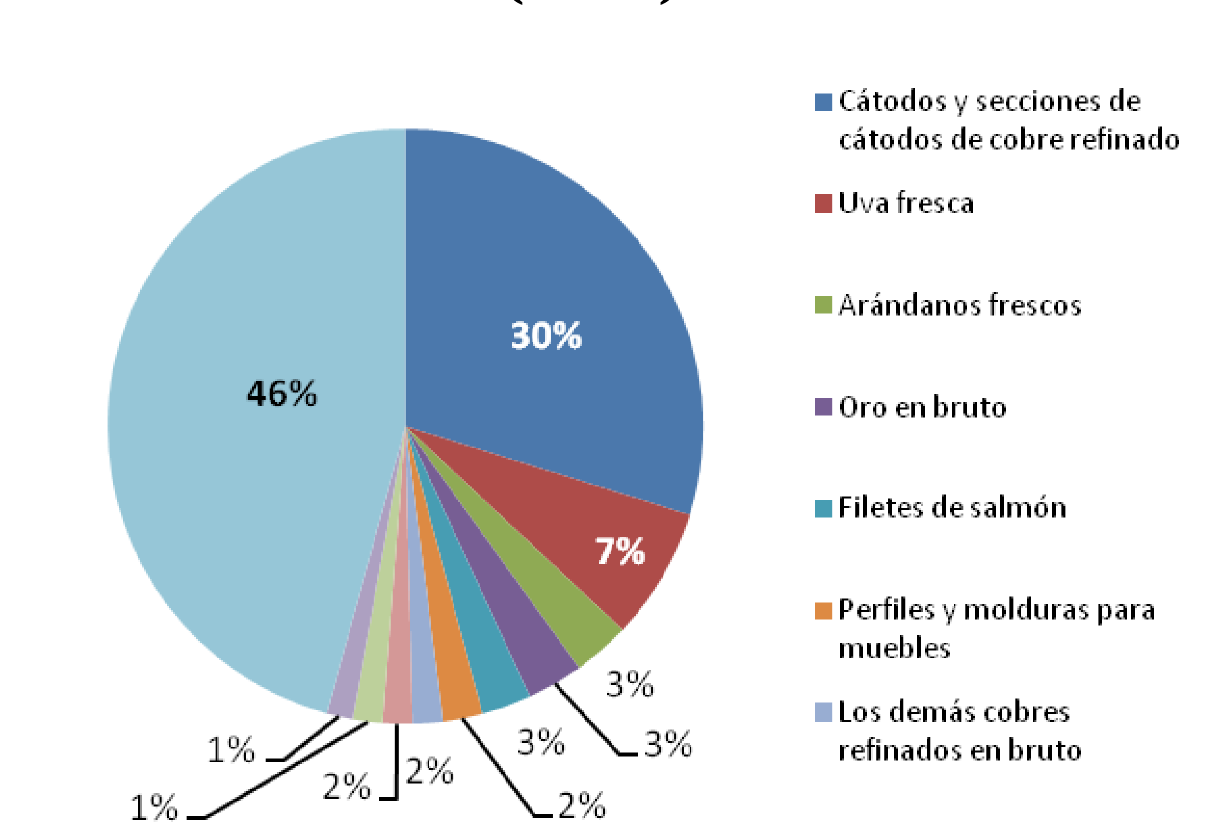


Fuente: DIRECON, Dpto. de Estudios.

LAS EXPORTACIONES DE CHILE A EE.UU. SON MENOS CONCENTRADAS QUE A LA UE Y ASIA

Exportaciones no cobre pasaron de 57% en 2006 a 68% en 2010. Pero no ha aumentado el número de productos exportados:

- 2004: 1.477
- 2010: 1.338



Fuente: DIRECON, Dpto. de Estudios.

ACUERDO DE ASOCIACIÓN CHILE-UE

- Acuerdo integral: área de libre comercio, diálogo político y de cooperación
- Objetivos parte comercial:
  - Liberalización progresiva y recíproca del intercambio de bienes y servicios
  - Mejoría del ambiente de inversiones y condiciones de no discriminación entre las partes
  - Liberalización de los movimientos de pagos, de acuerdo a compromisos adquiridos con instituciones financieras internacionales y considerando necesidades de estabilidad cambiaria
  - Apertura recíproca y efectiva de las compras públicas
  - Adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual, de acuerdo a los mejores estándares internacionales
  - Un efectivo mecanismo de solución de controversias

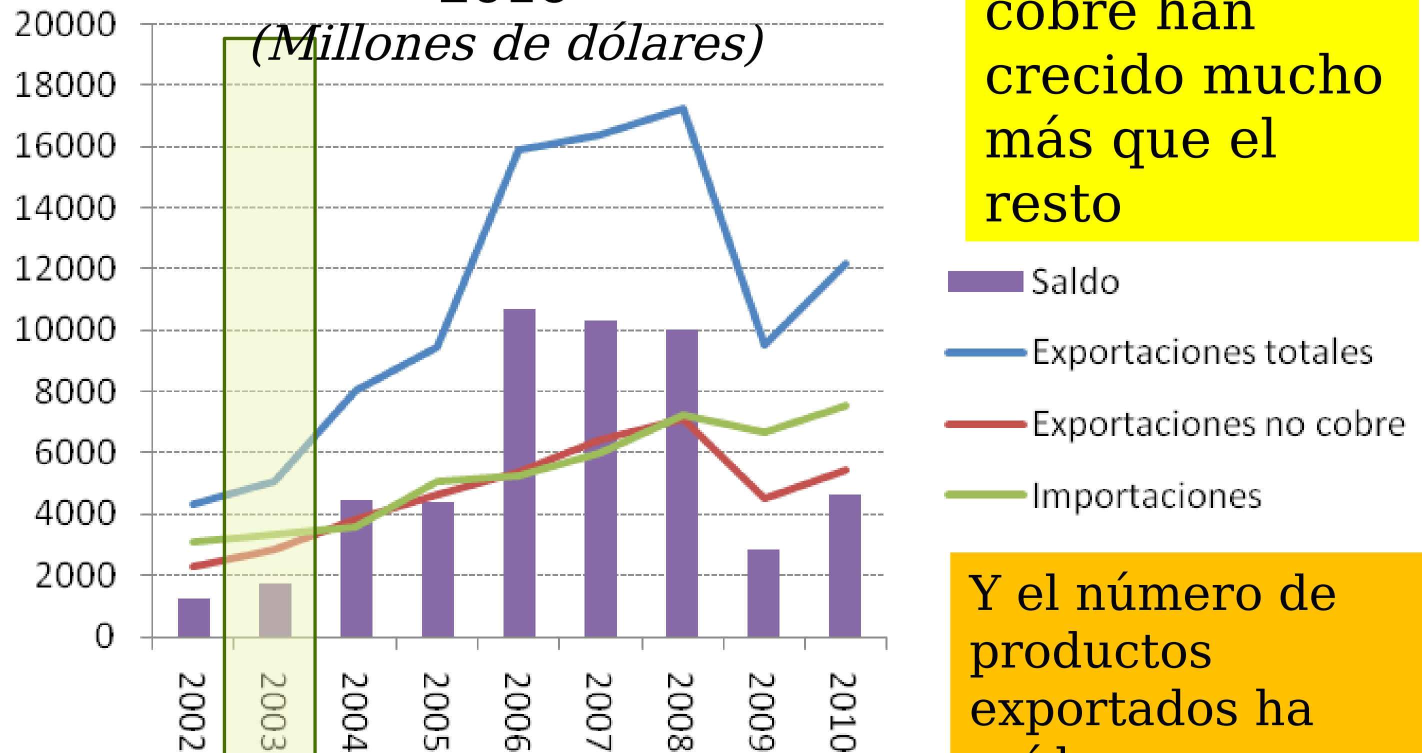
CAPÍTULOS DEL ACUERDO COMERCIAL

- Acceso a mercados
- Procedimientos aduaneros
- Reglas de origen
- Sanitarios y fitosanitarios
- Normas técnicas y estándares
- Servicios
- Servicios financieros
- Inversiones (establecimiento)
- Vinos y licores
- Política de competencia
- Defensa comercial
- Propiedad intelectual
- Compras públicas
- Solución de controversias
- Transparencia

LAS EXPORTACIONES CHILENAS A LA UE HAN CRECIDO FUERTEMENTE DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO

Comercio Chile-UE, 2002-2010

(Millones de dólares)



Pero las de cobre han crecido mucho más que el resto

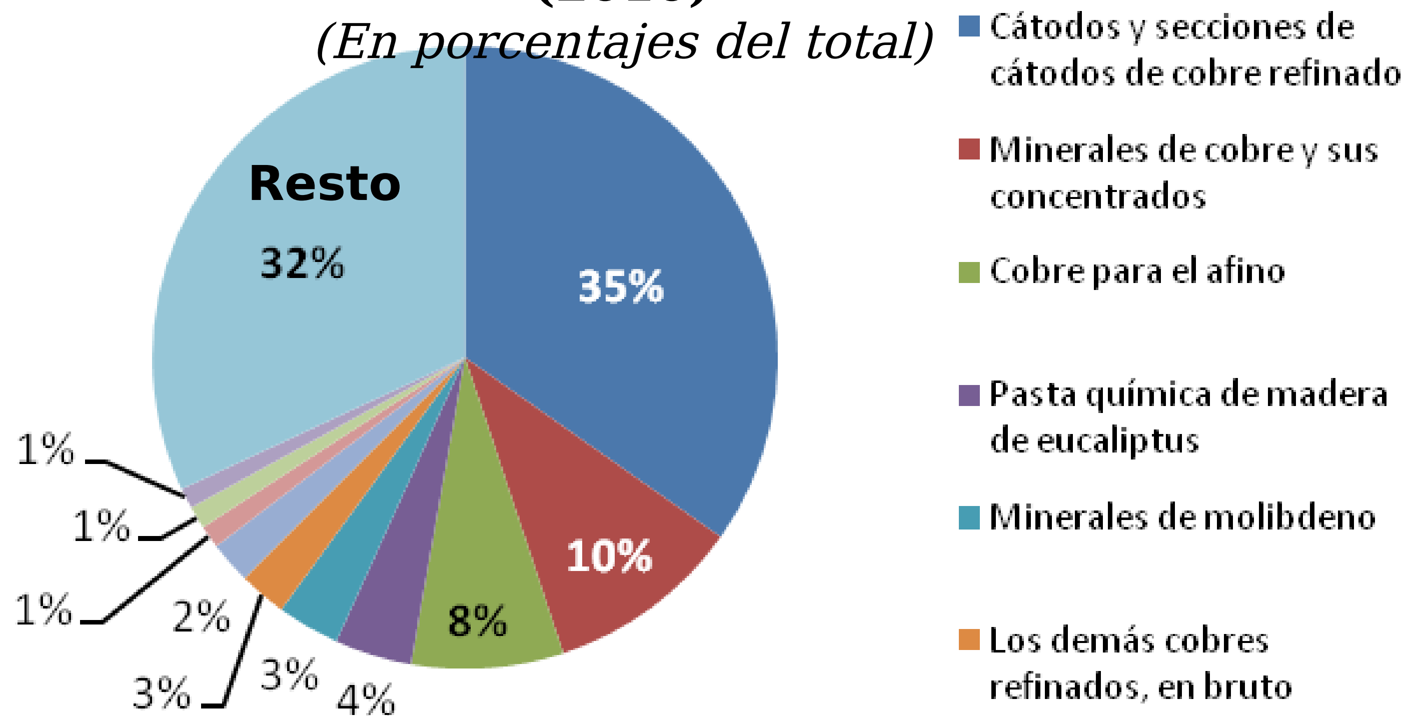
Y el número de productos exportados ha caído :
- 2002:1.383
- 2010: 1.274

Fuente: DIRECON, Dpto. de Estudios.

LAS EXPORTACIONES CHILENAS A LA UE SIGUEN FUERTEMENTE CONCENTRADAS EN COBRE

Principales productos exportados por Chile a la UE (2010)

(En porcentajes del total)



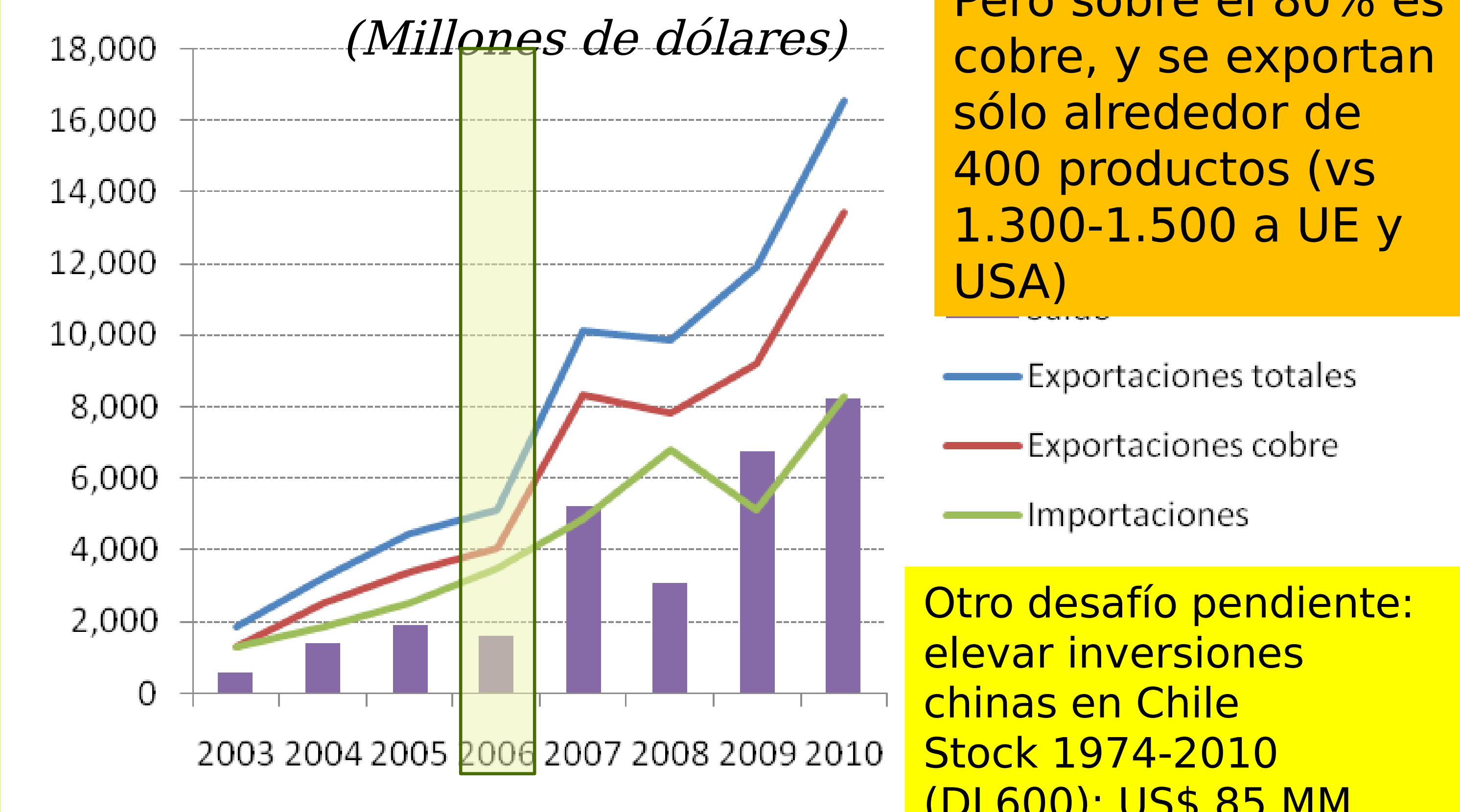
Fuente: DIRECON, Dpto. de Estudios.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO CHILE-CHINA

- Entra en vigencia en octubre de 2006
- Primer TLC negociado por China
- Antecedentes:
  - Chile 1er país en A. del Sur en reconocer a China (1970)
  - Chile 1er país latinoamericano en concluir negociaciones con China para su ingreso a la OMC y en reconocerla como “economía de mercado”
- Excepciones: 1% X chilenas, 3% X chinas
- Lógica distinta a negociaciones con UE y EE.UU.:
  - Acuerdo inicial sólo incluyó bienes
  - En 2008 se incorporaron los servicios
  - No hay capítulos sobre propiedad intelectual, compras públicas
  - Actualmente se negocia inversión

CHINA SE HAN DISPARADO DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL

Comercio Chile-China, 2003-2010
(Millones de dólares)



Pero sobre el 80% es cobre, y se exportan sólo alrededor de 400 productos (vs 1.300-1.500 a UE y USA)

Otro desafío pendiente: elevar inversiones chinas en Chile
Stock 1974-2010 (DL600): US$ 85 MM (0,1% total recibido)

Fuente: DIRECON, Dpto. de Estudios.

El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)

- Antecesor: “Pacific 4” (P4): Chile, Brunei, NZ, Singapur (2005)
- P4 fue concebido como un acuerdo abierto a la adhesión
  - Instrumento para avanzar hacia un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (ALCAP)
- En 2008 EE.UU. anuncia su intención de ingresar y en 2010 se inician negociaciones de ampliación a las que se suman también Australia, Malasia, Perú y Vietnam
  - EE.UU. asume liderazgo y anuncia que quiere un “Acuerdo del Siglo 21” que sea la base para ALCAP
- Canadá, Costa Rica, Japón y México han expresado interés en sumarse
- Negociación en curso, muy compleja por diversidad de intereses
- Dimensión geopolítica: disputa EE.UU.-China por liderazgo en Asia

¿CUÁNTO LE APORTA EL TPP A CHILE?

- Atractivo como concepto: “Acuerdo del Siglo 21” en la región más dinámica de la economía mundial
  - Proyección natural de estrategia de acercamiento a Asia Pacífico desde mediados de los 90
- Pero Chile ya tiene TLCs con todos los participantes en el TPP (y con los aspirantes a entrar: Canadá, Japón, México)
  - Hoy se ven muy pocas ganancias en acceso a mercado
  - Ganancias aún menores si no hay acumulación de origen
- Preocupación por resultados en PI y otras disciplinas
- Preocupación por impacto en vínculos con China
- Relevancia del TPP se medirá por su aporte a:
  - diversificación de las exportaciones a Asia
  - atracción IED asiática

TLCS: UN BALANCE

- TLCs no sustituyen una estrategia de desarrollo
- En el contexto de una estrategia de inserción internacional, pueden ser un aporte muy importante
  - Abren oportunidades, pero concretarlas no es automático
  - Con un tipo de cambio muy apreciado, es aún más difícil
- Desafío de competitividad es lo relevante
  - Incrementar la productividad, la innovación, la calidad
  - Crear clusters y cadenas de valor en torno a recursos naturales
  - Incorporación de PYMES a esas cadenas de valor
  - Mejorar la calidad del recurso humano
- TLCs pueden generar *momentum* político para

MUCHAS GRACIAS Y HASTA EL PRÓXIMO MIÉRCOLES